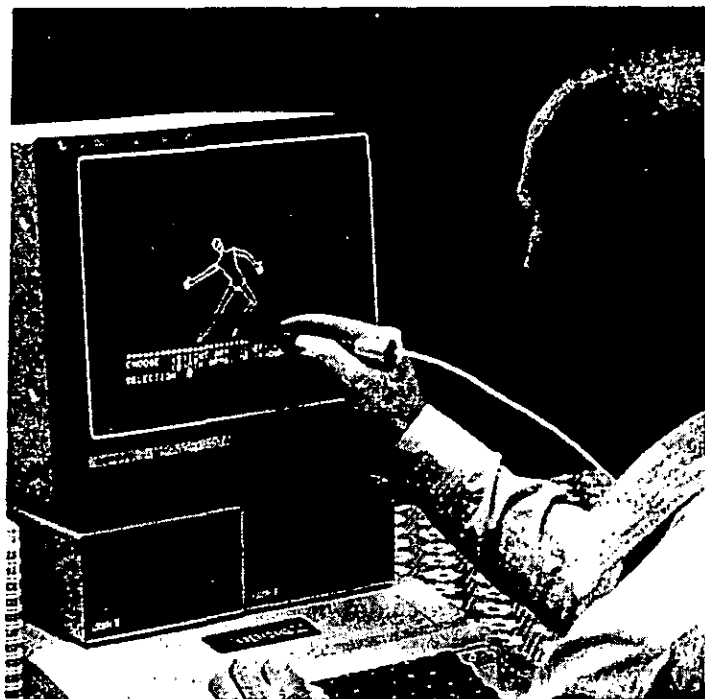


TELEVISION



DEMOCRATIZACION DE LAS COMUNICACIONES EN COLOMBIA

Por Amparo Cadavid

(Ponencia presentada al Foro "Consideraciones previas para un estatuto de Televisión". Bogotá, Diciembre 13 de 1982).

La presente exposición está inspirada y fundamentada en un trabajo de investigación que se llevó a cabo durante 1982 sobre la televisión colombiana. Trabajo que estuvo a cargo conjuntamente del científico político Rubén Darío Espinosa y de esta expositora.

Nuestra preocupación por indagar sobre esta línea: "El proceso de democratización de las comunicaciones, en Colombia", surgió de una reflexión más amplia y profunda sobre la sociedad colombiana, como una sociedad que se inscribe dentro de un sistema democrático, de acuerdo con nuestra Constitución y el ejercicio de nuestras instituciones.

Sin embargo, de hecho, el ejercicio de la libertad y de la participación democrática en el país es puramente formal. Este derecho solo puede ser ejercido por quienes tienen la capaci-

dad y posibilidad real de hacerlo, lo que sólo sucede con el sector minoritario que detenta el poder. Los demás sectores y la población en general no pueden participar, o lo hacen de manera limitada e imperfecta.

Consideramos que esta falta de participación real está agudizando de manera creciente la alteración de la democracia colombiana. Tenemos claro que si bien es cierto que la democracia no se impone desde arriba, por ley, por voluntad de un mandatario, ni por decisión vertical, se hace cada vez más urgente y necesario abrir canales y diseñar estrategias para alcanzar una real participación democrática de la sociedad colombiana en la orientación de su propio desarrollo y en la ejecución y control de sus programas.

Encontramos que en el campo de la comunicación, no es posible para los sectores que no participan a el poder, el acceso democrático a los medios de comunicación, a las fuentes de información, a la recepción y presentación democrática de ésta, a la posibilidad de construir y emitir su propia información. Las distintas

formas y canales de comunicación existentes son condicionados e insuficientes, siendo cada vez mayores las necesidades y menores las posibilidades de satisfacerlas.

Se hace necesario, la apertura de nuevos canales de expresión, de información, de comunicación, a fin de consolidar el ejercicio de la participación democrática y a su vez la democracia real en Colombia.

En el campo internacional ya se ha reconocido esta situación de desequilibrio y desigualdad en la comunicación, que es, al nivel nacional mencionado, reflejo de lo que sucede entre países industrializados y países pobres. La UNESCO se ha convertido durante los últimos diez años en el escenario de las luchas entre estos dos bloques de países, los unos por hacer valer sus derechos de comunicación, los otros por proteger las industrias privadas de información y comunicación que han levantado desde el siglo pasado.

Lo que aquí nos interesa es el hecho de que a nivel internacional Colombia, al pertenecer al bloque de países del Tercer Mundo, ha reconocido y respaldado posiciones y declaraciones que la comprometen con la iniciación de una serie de transformaciones internas en el campo de las comunicaciones. Transformaciones que tienen que ver con un proceso de democratización que abarca los medios de comunicación masiva, pero además la motivación hacia la participación social real en todas las formas de comunicación existente, por parte de todos los grupos sociales, mayoritarios o minoritarios, corporativos o no corporativos, institucionales o no institucionales.

Esta exposición, en la cual deseo tratar el caso específico de la televisión colombiana, está planteada en dos etapas:

En la primera se esbozará de manera general los aspectos más relevantes del análisis que realizamos sobre la legislación existente para televisión y las implicaciones que tiene cuando se trata de hacer transformaciones en el medio.

En la segunda parte se plantearán algunas reflexiones sobre los aspectos que deben tenerse en cuenta para realizar una transformación de la televisión en Colombia sobre la vía de la democratización de las comunicaciones y de la sociedad en general.

En la primera parte que se refiere a las condiciones legales, me permitiré hacer el planteamiento de algunas de las conclusiones más importantes obtenidas del análisis mencionado y que dibujan de manera precisa los grandes problemas que cimentan el funcionamiento de la televisión colombiana:

1. El primer objeto de nuestro análisis fue la Constitución. Encontramos en ella una situación de inadecuación, por ausencia o insuficiencia, para encausar la legislación sobre el derecho a la comunicación en general y sobre la televisión en particular. Por las siguientes razones:

En primer lugar porque no considera el fenómeno comunicativo, entendiendo la comunicación como un proceso social que trasciende a la información, a la noticia, al producto informativo; que involucra al proceso comunicativo como parte integral de la totalidad social, ligado estrechamente con los fenómenos económicos y políticos, y con una función social determinada dentro del conjunto de las relaciones sociales.

El proceso comunicativo entendido en esta dimensión involucra no sólo al emisor sino al receptor, y no al emisor como el elemento activo y al receptor como el elemento pasivo, si no a este último con una participación activa, no siendo únicamente receptor u objeto de la comunicación con derecho a ser informado, si no además sujeto activo que puede hacer preguntas, escoger, reunirse, discutir, cuestionar y también informar, es decir convertirse en emisor, lo cual le comporta derechos y deberes que aseguren la libertad no sólo de quien maneja los medios, que es la referencia práctica del Artículo 42 de la Constitución, sino la libertad y participación del receptor como un elemento activo del proceso comunicativo.

En segundo lugar porque no considera el fenómeno televisivo, que dentro del conjunto

de los medios de comunicación, es un fenómeno particular, con características propias, que determinan formas diferentes de desarrollo del proceso comunicativo y efectos igualmente específicos sobre el conjunto de la sociedad.

En tercer lugar, no prevee los adelantos de la tecnología en medios de comunicación, las repercusiones de éstos en el manejo y función de la televisión y los principios a partir de los cuales se puede reglamentar su desarrollo. Muchos de estos adelantos ya comienzan a ser objeto de debate público, como la instalación del satélite geostacionario y los sistemas de televisión por cable, por suscripción; pero nuestra Constitución en general y el Derecho Positivo Colombiano no plantean elementos a partir de los cuales se pueda entrar a reglamentar o impugnar la reglamentación del desarrollo tecnológico de la comunicación.

De esta manera se demuestra la necesidad de iniciar, como parte de un proceso de transformación de la televisión, una revisión a la Constitución que dé bases jurídicas suficientes y adecuadas al desarrollo de una legislación sobre televisión.

2. Un segundo objeto de análisis fue la reglamentación sobre televisión. El cual se llevó a cabo en relación con el contexto histórico del funcionamiento de este medio, dentro del cual se produce. Encontramos en este análisis los siguientes problemas:

- a. La primacía del Ejecutivo en la reglamentación del funcionamiento de la televisión, en el manejo y control de ésta.

En efecto, la casi totalidad de los decretos fundacionales, los que establecen el ente administrativo INRAVISION y los referentes a la licitación —que son los que existen sobre T.V.— fueron fruto del “Estado de Sitio”, orden jurídico de excepción por el cual se faculta al Ejecutivo para legislar.

De otra parte, la situación de descentralización administrativa producto de la Reforma Constitucional de 1968, fue el marco a partir

del cual el ente administrativo de la televisión, INRAVISION, quedó marcado desde entonces por un “decisionismo” en manos ya no del Presidente de la República, sino de los directores y la Junta Directiva de INRAVISION, lo que agudizó aún más el peso del Ejecutivo en la reglamentación del funcionamiento de la televisión y en el mensaje y control del mismo. Lo anterior se expresa en las formas técnico-jurídicas del Acuerdo y la Resolución, de carácter interno y cuya normatividad hace que sólo puedan afectar a “quien está interesado”.

Surge así una primera situación en favor de la privatización del funcionamiento de la televisión y en contra de la “presencia pública” en el manejo de la misma: la primacía, en la gestión de este medio, del Gobierno sobre el Estado y aún más, de la Presidencia sobre el gobierno; y lo que es más decisivo todavía, de la voluntad del Director y de las secretarías de Inravisión sobre la voluntad del Estado, que implica —siguiendo las palabras de Luis Fernando Gómez Duque— no sólo el órgano ejecutor sino también todo otro elemento de un sistema democrático como el Congreso representante y por sobre la voluntad popular, quien para el caso concreto de la situación de nuestra Democracia puede estar por encima de quienes representan la voluntad del Estado.

- b. La actitud permisiva del Estado frente al papel de la empresa privada en el manejo de la televisión.

Del análisis de los Decretos de fundación de la televisión en Colombia (3418 de 1954) y de los que crean el Consejo de Programación (1738 de 1964) se deriva la forma cómo el Estado asume, en la reglamentación, el carácter comercial y privado de la televisión, acepta la contradicción que esta situación genera por tratarse de un servicio público del Estado, y supedita su función a reglamentar y controlar una actividad que se predica de la empresa privada, dejando de lado las funciones de dirección, programación y producción propias de este servicio público.

- c. La función social de la televisión es poco clara en la teoría y en la práctica.

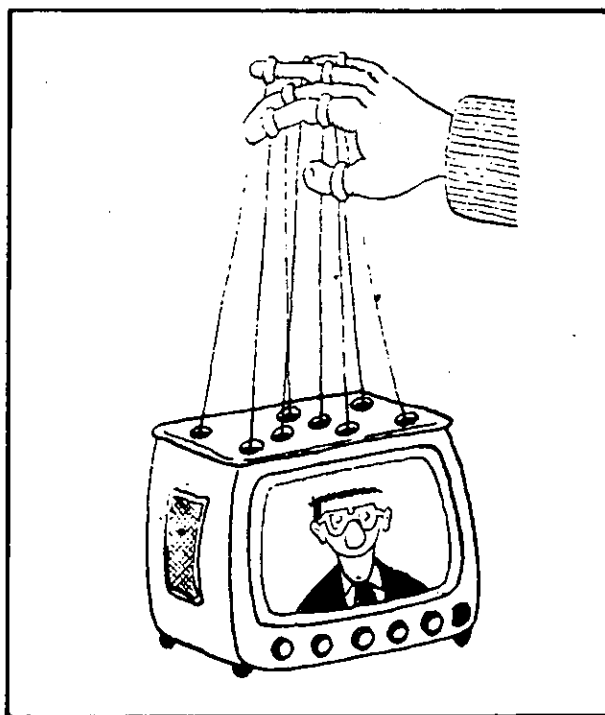
En la legislación colombiana sobre televisión subyace una contradicción básica respecto al tratamiento que hace del medio como "servicio público", a saber: tan pronto le reconoce este carácter y su titularidad estatal, entra de inmediato a considerar su explotación privada.

Si la televisión como "servicio público" se define por sus "fines sociales", la naturaleza de éstos como tales no es muy clara y por lo tanto, tampoco lo es la de "servicio público", cuando la definición de éstos quede, por ejemplo en manos de la ideología del partido de turno en el gobierno o en manos de los criterios individuales de las programadoras comerciales.

Queda también pendiente la discusión sobre si la televisión es un bien de uso público o un bien fiscal. Es un bien fiscal propiamente dicho si se considera su infraestructura económica y técnica, es decir, los equipos de producción y transmisores, locales, utilería. Dentro de esta concepción, el Estado lo puede vender, arrendar, hipotecar. Pero si se tiene en cuenta las bandas de frecuencia a través de las cuales se transmite la imagen y el espacio aéreo sin el cual no tiene sentido hablar de ondas portadoras de visión, como elementos constitutivos de la noción de territorio, y éste, con los bienes públicos que de él forman parte, como pertenecientes únicamente a la nación, la televisión entonces no es un bien fiscal sino de uso público al cual no le cabe ni la hipoteca, ni el arriendo, ni la renta, en otros términos, está fuera de comercio, es inalienable e imprescriptible.

- d. La Función de Inravisión se limita a las relaciones con la empresa privada.

Inravisión, como ente administrativo de un servicio, en la definición de su naturaleza, tampoco se escapa a esta contradicción entre la función social de la televisión y su explotación privada. De un análisis hecho al Artículo 32 del Decreto 3267 de 1963, que la



funda, se puede apreciar cómo la creación del Instituto estuvo desde siempre indisolublemente vinculado al contrato de concesión y el concepto de programas con carácter comercial: todo un ente administrativo con carácter de "establecimiento público" cuyo sentido de funcionamiento se lo da su relación con la empresa privada.

- e. Existe subjetividad en la aplicación de la legislación, pues ésta deja espacios para que así sea; como en la toma de decisiones, de tal manera que ésta sólo dependa de la voluntad de los funcionarios encargados y así sucede, por ejemplo, cuando en el proceso licitatorio la evaluación de las ofertas y la decisión de adjudicación de programas, dependen fundamentalmente del juicio valorativo de un funcionario.

Ahora bien, es cierto, que el control de los elementos axiológicos y del fuero interno del funcionario, es poco menos que imposible para el legislador. Pero es cierto, a su vez, que tampoco se contempla en la legislación la existencia de mecanismos de opinión y de

control sociales que aseguren que las decisiones de los funcionarios correspondan realmente al interés público en el medio. Esta sería una forma democrática para llenar tal vacío jurídico.

Una vez esbozadas de manera muy general algunas de las condiciones jurídicas que han determinado las características de la actual televisión colombiana, creemos conveniente entrar propiamente en el campo de las reflexiones sobre lo que debería ser la transformación de la televisión dentro del camino de una real democracia participativa.

Más que plantear propuestas muy elaboradas, nuestro interés es señalar los aspectos esenciales prioritarios, a partir de los cuales éstas puedan desarrollarse. Nuestro deseo es el de llamar la atención sobre la importancia de la discusión acerca del problema de la democratización de las comunicaciones como parte vital del proceso de democratización de la sociedad.

¿Qué factores posibilitan el desarrollo democrático del funcionamiento de la televisión en Colombia?

Encontramos tres factores principales.

- Primero: El acceso a la administración y fiscalización del funcionamiento de la televisión y a la producción y emisión de mensajes a través de éstas, de:
- Los grupos sociales de la base de la población como: organizaciones comunitarias y populares, grupos de campesinos, de indígenas, asociaciones de vecinos, de mujeres, etc.
 - Grupos sociales no corporativas como: asociaciones de profesionales, estamentos universitarios, agremiaciones privadas.
 - Grupos sociales corporativos como: partidos políticos, sindicatos, agremiaciones institucionales.

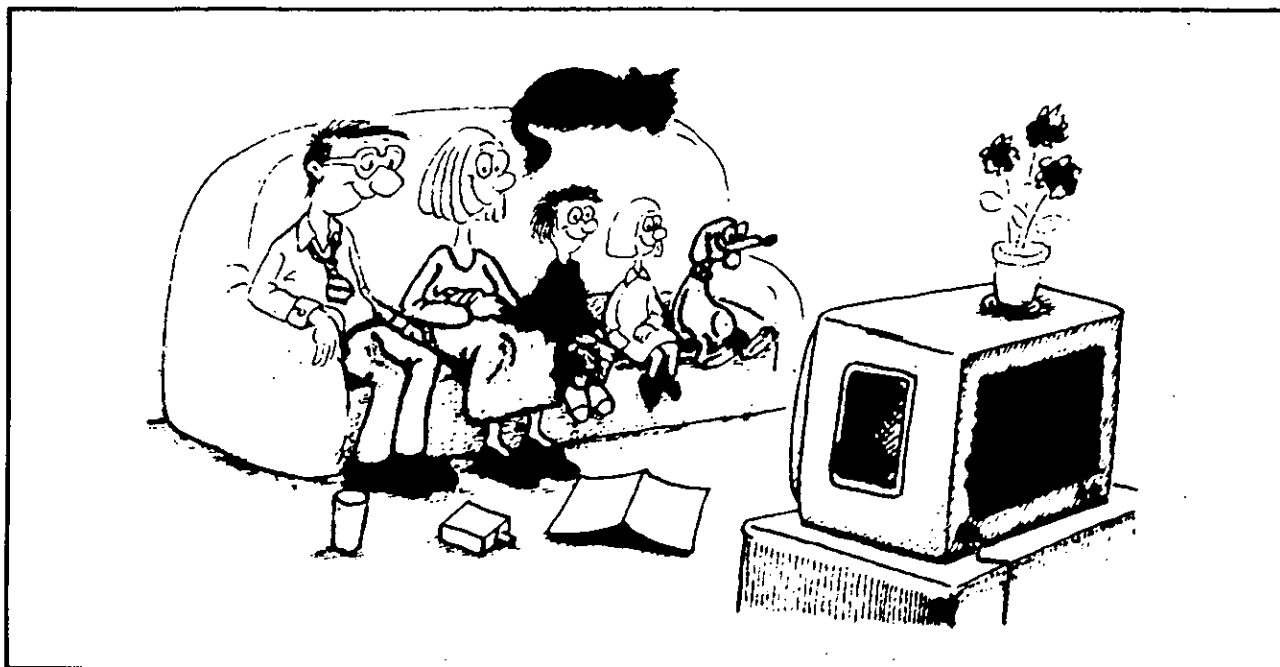
Segundo: La redefinición del carácter, composición y función del ente administrativo INRAVISION, en el marco de la exigencia de un "servicio público", conforme al modelo mixto de funcionamiento de la televisión colombiana.

Tercero: La redefinición de la legislación sobre televisión a fin de asegurar condiciones para el desarrollo de una alternativa de tal naturaleza y el derecho a la comunicación a través de la televisión.

La democratización de la comunicación no es posible sin una democratización de la organización social que haga efectivo el concepto de servicio público. Y a su vez, la democratización de la organización social es posible en la medida en que exista una democratización de la comunicación. Es un proceso dinámico como lo es todo proceso social.

La democratización de la comunicación supone "la participación activa en la construcción de la sociedad". Ahora, la democratización de la comunicación en la televisión colombiana, no es posible, si no se permite y garantiza, de una parte, la participación de la población en las determinaciones sobre el uso y funcionamiento del medio. Es la presencia real y representativa de los diferentes grupos sociales, de la población colombiana en la gestión del funcionamiento de la televisión lo que asegura que ésta tome un rumbo que corresponda realmente al "interés público". De otra parte, a democratización de la comunicación no es posible, si no se permite y garantiza la producción y emisión de "discursos distintos".

El derecho a la comunicación supone posibilitar la participación activa del receptor tradicional, que implica no sólo el que éste pueda preguntar, escoger, reunirse, discutir y cuestionar; sino además que pueda informar por los mismos canales, es decir convertirse en emisor, permitiéndole la posibilidad de respuesta amplia, activa y social ante los mensajes que recibe, o produciendo nuevos mensajes por sí mismo.



Frente a la lógica comercial y privada sobre el concepto de servicio público de televisión, se hace necesario involucrar una concepción alternativa. Debe en primera instancia, ampliarse de tal manera, que considere la posibilidad de participación directa y autónoma de los grupos sociales, principalmente minoritarios y sin representatividad corporativa o institucional, pero con dinámica propia.

. En segundo lugar, la redefinición de servicio público debe contemplar la posibilidad de la prestación del mismo, por fuera de la lógica comercial, de los criterios de rentabilidad económica, de beneficio y de productividad. Es decir, debe considerarse la posibilidad de existencia de un espacio no comercial dentro del funcionamiento privado y comercial de la actual televisión.

En esta línea, la redefinición del concepto de servicio público de televisión debe abrir la posibilidad para que esta nueva actividad de producción y emisión de mensajes de los grupos sociales, sea financiada y apoyada mediante los recursos estatales que se puedan destinar para tal fin o mediante la canalización de recursos privados, con fines sociales disponibles para el desarrollo de la comunicación social.

En tercer lugar, la redefinición del servicio público de televisión debe involucrar la tensión entre lo privado y lo público y asegurar condiciones para que el "interés público" en la televisión pueda desarrollarse a pesar del manejo privado y comercial del medio.

En cuarto lugar, la redefinición del concepto de servicio público de televisión, debe adecuarse a la vinculación con los grupos o aparatos institucionales reconocidos, y además ampliar su vinculación y dirigirle a los grupos cuya representatividad no es reconocida oficialmente como mayoritario.

En quinto lugar, la redefinición del concepto de servicio público debe considerar la necesidad de contrarrestar el desmantelamiento del ente administrativo INRAVISION originado en la tendencia creciente de privatización y comercialización y fortalecerlo en su carácter de establecimiento público, que considera las siguientes condiciones:

- Fortalecimiento en sus funciones de dirección, programación, producción y administración del funcionamiento de la televisión.

- Fortalecimiento en las funciones de orientación, control y fiscalización que debe ejercer sobre el proceso de las empresas privadas.

En sexto lugar, la redefinición del concepto de servicio público debe considerar el fortalecimiento de la acción del poder legislativo en la reglamentación y control del funcionamiento de la televisión.

Finalmente debe garantizar la presencia y relación dinámica entre los diferentes grupos y elementos que participan en el desarrollo del proceso de comunicación en la televisión. Debe garantizar la intervención de fuerzas diferentes, incluso opuestas y contradictorias, así como la dinamicidad propia de su intervención, a fin de que se operen modificaciones, se redefinan las políticas, se reestructure el campo de la comunicación, es decir se desarrolle un modo de funcionamiento diferente de la televisión colombiana.

¿Qué se entiende por gestión pública de la televisión?

La gestión pública exige que se involucren en ella los distintos grupos de la sociedad, porque son directamente los usuarios del servicio y además porque directa o indirectamente están financiando su operación.

Significa también que estos grupos involucrados participen activamente en el funcionamiento del establecimiento público en las instancias de:

- Gestión directiva: orientar, dirigir, dar pautas, establecer criterios, sentar objetivos para las actividades propias de programación, producción y emisión.
- El control y fiscalización de esas actividades a nivel interno.

Sobre este punto surgirán posiblemente múltiples trabas y dificultades, propias de la inexperiencia histórica en el campo de la participación democrática de la sociedad en la dirección y manejo de los entes administrativos estatales, que cumplen con funciones sociales

dirigidas a la misma sociedad y que representan sus intereses. Sin embargo, no por esto puede negársele la capacidad a la sociedad para que participe en su propia conducción de manera activa. La democracia real precisamente implica que estas experiencias se desarrollen y fortalezcan cada vez más, pues son la única garantía para pasar de una democracia de nombre a una de hechos.

¿Cómo se garantiza la representatividad social real dentro de una sociedad que no sabe hacerlo?

Existen muchas preguntas y pocas respuestas relativas al cómo comenzar y proseguir, pero —sobre la vía del cambio hacia la democratización— la única garantía de encontrar respuestas acertadas, es la que proviene del conjunto del grupo social.

Esta propuesta concreta se refiere a la iniciación de un proceso de participación con doble estrategia:

Por una parte a través de los mecanismos formales utilizados hasta el momento provenientes de grupos sociales reconocidos, como gremios, sindicatos, asociaciones, cooperativas, universidades.

Por otro lado crear estímulos para que nuevos sectores se agrupen alrededor de este problema particular, se interesen y se integren al proceso: ligas de televidentes, grupos campesinos, indígenas, de mujeres. . .

De manera que las funciones de dirección, programación, producción, emisión, control y fiscalización sean compartidas por diferentes estamentos sociales.

Sería poco serio pensar que lo que se propone es que los 26 millones de colombianos se dediquen a manejar INRAVISION y a producir televisión. Lo que se propone es buscar conjuntamente formas para que aquellos grupos estructurales de la sociedad con unidad de interés y quienes se aglutinan para alcanzar objetivos comunes, tengan acceso a la orientación, programación y producción de mensajes televi-

sivos, de manera que expresen su posición, sus puntos de vista y su propia realidad. INRAVISION como establecimiento público, como ente estatal debe ofrecer toda su experiencia técnica y profesional para hacer posible la parte de producción. No se trata de que cualquier individuo maneje la técnica, escriba libretos y dirija programas. Se trata de que aquellos quienes hacen todo esto con profesionalismo se pongan al servicio de los grupos sociales para que con base en una intervención real, los mensajes televisivos correspondan a las necesidades, expectativas, intereses, a la expresión directa del sentir y pensar de la sociedad.

En conclusión se proponen dos niveles de transformación concreta de la televisión; en el primero debe revisarse a fondo la legislación sobre televisión, comenzando por la misma Constitución, para organizar la inclusión del Derecho a la Comunicación en ella, entendido como se mencionó al comienzo de esta exposición, así como la consideración del fenómeno televisivo y los avances tecnológicos en medios

de comunicación. A partir de esto una revisión de la legislación restante con ojo clínico principalmente en lo que tiene que ver con la función social de la televisión, su naturaleza como servicio público, la naturaleza y carácter del ente administrativo INRAVISION como establecimiento público y la naturaleza del contrato licitado en la programación. De la fundamentación que se le dé a estos temas dependerá la reglamentación más concreta sobre el funcionamiento de la televisión.

En el segundo nivel de transformaciones, deben tomarse medidas para permitir la participación activa y democrática de los diferentes sectores de la población en las funciones de dirección, programación, producción, emisión, control y fiscalización del funcionamiento del medio.

Sólo estos dos grupos de medidas permitirán que la televisión colombiana, llegue a ser algún día cercano, realmente una televisión colombiana.

